

FAIRNESS IN CLAIMS NEGOTIATIONS

Government
Publications

CAI
PV30
-1997
I53

3 1761 11709468 0

Indian Claims Commission



INFORMATION GUIDE



REVISED JUNE 1997

COMMISSION LOGO

"I have heard the Elders say that when the terms of the treaties were deliberated the smoke from the pipe carried that agreement to the Creator binding it forever. An agreement can be written in stone, stone can be chipped away, but the smoke from the sacred pipe signified to the First Nation peoples that the treaties could not be undone."

Ernest Benedict, Mohawk Elder

Akwesasne, Ontario

June 1992

Traditionally, the pipe is smoked to bring a spiritual dimension to human affairs; to seal an agreement; to bind the smokers to a common task or to signal a willingness to discuss an issue. It is the central symbol of the Indian Claims Commission logo for this reason.

The wisps of smoke rising upward to the Creator lead to a tree covered island, representing Canada, where claims are being negotiated.

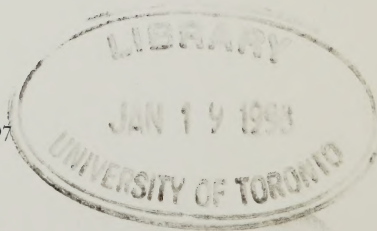
The four eagle feathers, symbolizing the races of the earth, represent all parties involved in the claims process. The water, land and sky, etched in blue and green, reflect a period of growth and healing.

Centre Figure Design by **Kirk Brant.**

© Minister of Supply and Services Canada 1997

Cat. No. RC31-3/1997

ISBN 0-662-63101-3

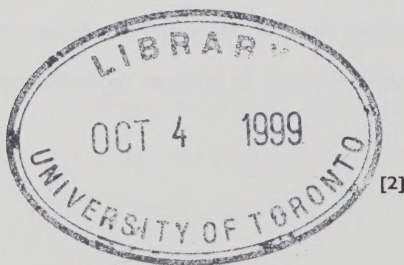




Message from the Commissioners

Since its inception in 1991, the Indian Claims Commission (ICC) has established its credibility as an independent and neutral body conducting public inquiries into land claim disputes between First Nations and the Government of Canada. The ICC was established as an interim body to expedite the claims process while discussions proceeded on Specific Claims Policy reform and the creation of an independent claims body. The Commission has successfully advanced negotiations when other efforts have proved unsuccessful in resolving the issues in dispute. ♦ In the interests of finding more effective methods of resolving claims, the Commission has established a process to inquire into and review government decisions regarding the merits of a claim and the applicable compensation principles when negotiations have reached an impasse. Since the Commission is not a court, we are not bound by strict rules of evidence, limitation periods, and other technical defences which present an obstacle to the fair resolution of First Nations' claims. This flexibility gives us the freedom to conduct objective, neutral and expeditious inquiries which offer innovative solutions to complex and contentious issues of policy and law. Moreover, the process emphasizes principles of fairness, equity and justice to promote reconciliation and

healing between aboriginal and non-aboriginal Canadians. ♦ At every stage of the process, Commissioners and staff draw upon their cross-cultural training to seek a broader understanding of issues between the parties and to explore whether the dispute can be resolved through the use of some form of alternative dispute resolution. Where an inquiry is necessary, the process is open and both parties are encouraged to participate fully to ensure that the Commissioners' findings and recommendations are insightful and well-informed. To avoid an adversarial setting, elders are not cross-examined and the oral traditions and history of a First Nation provide an important source of information to supplement the written record of the claim. ♦ The Commission can also provide or arrange for mediation assistance at the request of the parties. Depending on the nature of the claim, the Commission can offer a broad range of alternative dispute resolution services tailored to suit the particular needs of the parties. For instance, the Commission could mediate a dispute over a particular issue or provide a neutral facilitator to guide discussions and help overcome minor barriers before an impasse is reached. ♦ The Commission continues to seek ways of improving and streamlining our process to ensure that it is both effective and efficient in resolving disputes. Drawing upon the collective experience of a multi-disciplinary team, the Commission's reports provide an important contribution to an evolving area of law on aboriginal and treaty rights and the nature of the Crown's fiduciary relationship with First Nations. We have also identified problem areas in the current Specific Claims Policy and offered our insights into how a reformed policy and new independent claims body with enhanced powers could assist both First Nations and Canada in achieving a fair, equitable, and expeditious resolution of claims. ♦ This booklet provides important information about the purpose, history and mandate of the Indian Claims Commission and offers guidance on how to make a request for an inquiry or mediation.





Creation of the Indian Claims Commission

In the fall of 1990, the government asked First Nation Chiefs to recommend ways to improve the claims process. Following consultations with their communities, the Chiefs' Committee on Claims produced the First Nations' Submission on Claims. It received the support of a Special Assembly of the Assembly of First Nations in December of that year.

Among their 27 recommendations, the Chiefs proposed that an "independent and impartial claims body with authority to ensure expeditious resolution of claims" be established. This body would assist the negotiation process by bringing the parties together and recommending solutions to contentious issues.

In July 1991, the government responded to the Chiefs' submission by creating the Indian Claims Commission as a Royal Commission of Inquiry. Mr. Justice Harry S. LaForme served as the first Chief Commissioner before he was appointed to the Ontario Court (General Division) in February 1994. Commissioners Daniel J. Bellegarde and P.E. James Prentice were appointed Co-Chairs on April 19, 1994.

Background: The Claims Process

From colonial times through the first half century of Confederation, the government and First Nations entered into treaties which created mutual obligations. Many claims derive from the assertion by First Nations that certain treaty provisions have not been honoured by the government.

Federal government policy divides claims into two categories: specific and comprehensive. **Specific** claims arise from the breach or non-fulfilment of government obligations found in treaties, agreements or statutes. **Comprehensive** claims are based on unextinguished Aboriginal title to land where no treaty has been signed.

The mandate of the Indian Claims Commission is to address disputes arising out of the specific claims process.

Under the government's current policy, First Nations must research and submit specific claims to the government. The government then decides whether to accept a claim for compensation negotiations.

Negotiation of validated claims may result in an offer of compensation to First Nations. However, concerns have been raised that restitution is currently restricted by government criteria, which First Nations often believe to be unfair or applied in ways that are unfair.

For many years First Nation and government negotiators have attempted to put an end to deadlocked land claims, but there has been little progress. Negotiations have been slow and difficult. Not enough settlements have been reached. This backlog of unresolved claims is not acceptable.

Before the creation of the Indian Claims Commission, First Nations were unable to challenge government decisions without going to court. As an alternative to court action, the Indian Claims Commission offers a fresh and positive approach for First Nations that desire an independent review of government decisions.



What the Commission Does

*The Indian Claims Commission provides First Nations and Canada with a viable alternative to the courts to resolve disputes over specific claims. The Commission has two basic functions — **Inquiries** and **Mediation**.*

Inquiries can take place at the request of a First Nation when:

- ❖ the Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) has rejected the First Nation's claim; or
- ❖ the Minister has accepted the claim for negotiation, but a dispute has arisen over the compensation criteria being applied to settle the claim.

Mediation can be provided or arranged for by the Commission, with the consent of both parties, to advance negotiations at any point during the specific claims process. The First Nation and Canada can request that the Commission assist in mediating any issue relating to a specific claim.

What is the difference between an inquiry and mediation?

Inquiries are more structured and can be commenced at the sole request of the First Nation providing that the request relates to a rejected claim or dispute over compensation criteria. After receiving a First Nation's request for an inquiry, an initial planning conference is held between the parties to plan the process. This is followed by a series of stages resulting in a formal report of the Commissioners' findings and recommendations on the issues. Their recommendations are intended to assist the parties in resolving the dispute but they are not binding on either Canada or the First Nation.

One important stage of the process involves the Commissioners convening a session in the First Nation's community to hear directly from elders and community members in regard to the claim, unless the First Nation prefers an alternative arrangement.

Mediation is any form of dispute resolution service the Commission can provide to assist in settling a dispute by mutual agreement of the parties. Mediation is a flexible and informal process which requires only that both parties are willing to have a neutral third party assist them in exploring available options to resolve the dispute. From that point onward, the parties can work with the neutral mediator or facilitator to develop a process that best meets the needs of their particular dispute. Mediation can be used at any stage of the specific claims process.

Can both an inquiry and mediation be requested?

Yes. Although they are two different and separate processes, an inquiry and mediation can operate together to advance negotiations. For instance, it is possible for an inquiry to be started and then suspended in favour of pursuing the less formal option of mediation. In other instances, where mediation is tried and found to be inappropriate, the proceedings can revert to a more formal determination of the issues in dispute. Whether an inquiry or mediation is undertaken, at all stages of the claims process the Commission encourages any efforts by the parties to resolve their disputes independently.

How To Request an Inquiry or Mediation Assistance

If you feel the Commission may be of some assistance just call or write to the Commission Counsel (see address at the end of this guide). All that is required to start the inquiry process is a letter to Commission Counsel from the First Nation asking that the Commission conduct an inquiry. There are no formal requirements, or standard forms to fill out.

The process used by the Commission for handling claims submitted for inquiry and/or mediation has been streamlined to increase efficiency and effectiveness in processing these requests. There are four stages to the process, which begins when a request is received from a First Nation. Each of these stages is summarized below.

Streamlined Inquiry Process

Stage I: Initial Request for Inquiry

Upon receiving a request for inquiry, the Commission will notify Canada and the First Nation of the inquiry in writing. The First Nation will be asked to provide copies of the relevant documents submitted in relation to the claim and a Band Council Resolution authorizing the release of any documents held by Canada. The main documents, such as the First Nation's statement of claim and other important correspondence with Canada, will be used to prepare an assessment of the claim to identify the issues and positions of

the parties. Both parties are then invited to attend a Planning Conference arranged by the Commission (see Stage 2). All relevant documents are organized in chronological order, compiled in bound volumes, and distributed to the parties along with an annotated index of documents. Our research staff assist in identifying any gaps in the historical documents which may require supplementary research.

Stage 2: Planning Conference

The Planning Conference is chaired by Commission Counsel and is usually held in Ottawa. The purpose of the Planning Conference is to jointly plan the inquiry process. Briefing material prepared by the Commission is sent to the parties in advance to facilitate discussion. The main objectives of the Planning Conference are to identify the relevant historical and legal issues, openly discuss the positions of the parties on the issues, discuss which historical documents the parties intend to rely on, determine whether parties intend to call elders, community members, or experts as witnesses, and set timeframes for outstanding commitments and the remaining stages of the inquiry.

A pre-hearing conference among the parties will also be arranged with the Commission's Legal and Mediation Advisor to explore the possibility of settling the disputed issues without the need for a full inquiry. At this stage, the parties may agree to enter into mediation to try and reach a settlement or they may agree to proceed with the inquiry. If the parties proceed with the inquiry, the focus of this meeting will be to resolve as many issues as possible to narrow the scope of the inquiry. If there is no reasonable prospect of resolving the dispute at this stage of the process, the Commission's Liaison staff sets dates to visit the community to inform the First Nation's membership of the process, meet with elders to obtain summaries of their evidence, and make arrangements for the Community Session (see Stage 3).

Stage 3: Community Session

This is an important and unique aspect of the Commission's inquiry process. At this stage, Commissioners and their staff attend a session in the First Nation's community to hear directly from elders and other members of the First Nation. Not only does this encourage a much greater level of participation on the part of the First Nation, but the Commission strives to conduct its sessions in a manner which is respectful of the First Nation's culture and traditions. The testimony and oral tradition of the elders is recorded and transcribed. This is an important source of information which is used to supplement the historical documents and promote a broader understanding of the claim from the First Nation's perspective. Questions are presented by the Commissioners or their legal counsel only and no cross-examination of elders is allowed, except to the extent that counsel for the First Nation and Canada may ask relevant questions through the counsel for the Commission. However, legal counsel for the Commission consults with both parties before and during the session to identify relevant questions and lines of inquiry. In some cases, expert witnesses may present evidence during a Community Session providing they have furnished a written report in advance and the Commissioners have requested their attendance in person. Experts may be subject to cross-examination.

Stage 4: Written and Oral Submissions

With the benefit of a wealth of information from elders, community members, and historical documents, legal counsel for the parties are asked to provide written and oral submissions to the Commissioners on the facts and law to assist them in determining whether the Crown owes an outstanding lawful obligation to the First Nation. Again, the oral submissions are recorded and transcribed to assist in the Commissioners' decision making process.

Stage 5: Commissioners' Final Report

Based on instructions from the panel of Commissioners, the Commission's research and legal staff prepare a draft report on the merits of the claim and submit it to the Commissioners for their approval. A final report of the Commissioners' findings and recommendations is then released to the parties and the public. The Commissioners' recommendations are not binding on either the First Nation or Canada but the report is intended to assist in resolving the dispute. After releasing the final report, the Commission's inquiry comes to an end. There is no provision in the Commission's terms of reference for a rehearing of the same matter or appeal of the decision but it is emphasized that the Commissioners' recommendations are non-binding.

The Commission typically completes the entire inquiry within a period of 1 to 2 years from the initial request to the release of a final report.

The Commission's Mediation Process

The Commission offers mediation assistance and alternative dispute resolution to the parties at every stage of the inquiry process in the interests of reaching claim settlements quickly and efficiently. Mediation can take any number of forms depending on the particular goals and objectives of the parties and the nature of the issues involved. The Commission has experienced staff who can provide mediation to resolve a dispute where the parties have already reached an impasse.

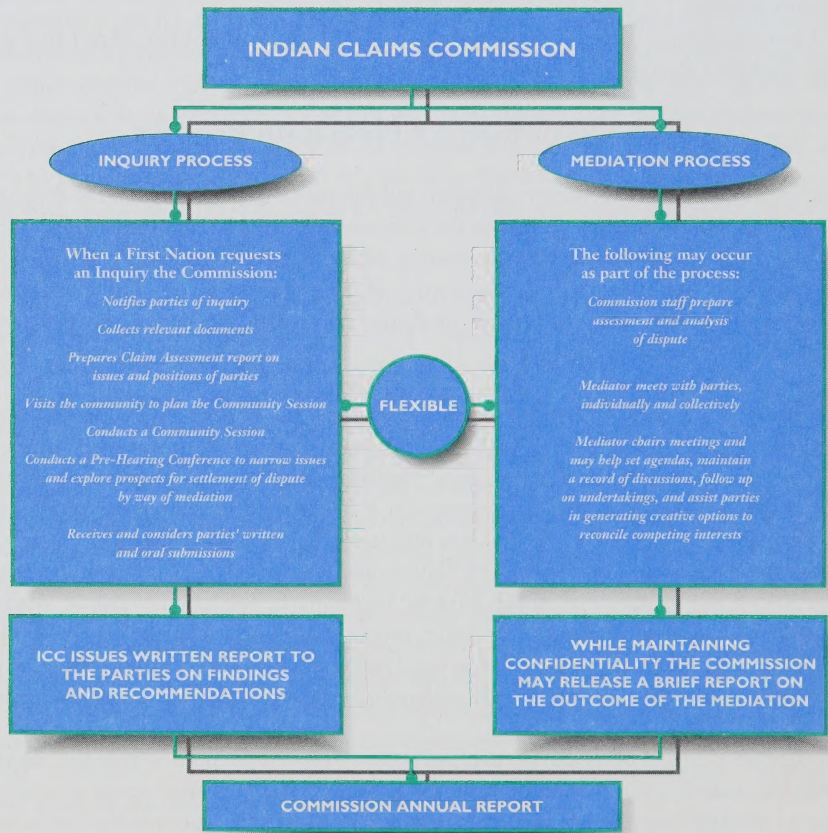
Mediation is a process of dispute resolution whereby the parties elect to meet with an impartial, neutral third party for the purpose of assisting them to formulate their own consensual resolution of the matters at issue. Mediation may take the form of an informal process that is open and flexible or, alternatively, it can proceed in a structured process with clearly defined parameters. The parties can decide which process best suits their needs. Our experience demonstrates that when First Nations and Canada agree to mediation or assisted negotiations, our mediation team can assist the parties in the resolution of claims. With the assistance of skilled and experienced mediators, issues can be discussed openly, impasses broken, and claims settled. Open discussion among equal participants in a consensual process can help promote a healthy dialogue and a better understanding and relationship among the parties.

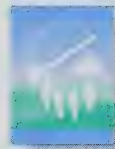
Facilitation is a form of mediation that can be used to assist the parties from the outset of claim negotiations even though no dispute has arisen. The facilitator serves as a neutral chair to monitor negotiations and encourage open and effective communication between

parties to help resolve issues before they become insurmountable obstacles to settlement. In this type of *process facilitation* or *assisted negotiations*, neutral facilitators chair meetings, help set agendas, maintain an accurate record of negotiations, follow up on undertakings, establish rules and principles for negotiation, and assist the parties in generating creative options to reconcile competing interests. As a confidential listener, the Commission can assist the parties in finding common ground and resolving minor disputes before the parties become entrenched in their positions. The Commission may also assist the parties by retaining technical assistance and coordinating the completion of compensation studies, appraisals, and studies on complex legal issues or any other matter of mutual concern.

Experience has proven that the presence of a skilled and impartial member of the Commission's mediation team can provide real and tangible benefits to the parties in interest-based negotiations by reducing the likelihood of conflict and increasing the efficiency of the process.

The following diagram demonstrates how the Commission's inquiry and mediation processes work.





General Questions

Does a request for an inquiry or mediation affect negotiations?

From the Commission's perspective, a request for an inquiry or mediation does not prevent a First Nation from opening or continuing negotiations with Canada, a provincial government, or any other organization. However, it should be noted that if a First Nation requests an inquiry into a claim that is currently in settlement negotiations under the Specific Claims Policy, Canada may suspend negotiations following a request for inquiry. Therefore, it may be worth discussing the matter with other parties to the negotiations before making a request for inquiry or mediation.

Will a request affect present or future court action?

Sending a request to the Commission does not prevent you from taking the claim to court. If you have already gone to court you can still request an inquiry or mediation. However, the Commission must consider what impact, if any, the court action will have on the integrity of the inquiry process and take the most appropriate action in light of the circumstances. For example, it may not be appropriate for the Commission to schedule a community session at the same time a trial is in progress and may not release a report while a court decision is pending on that same issue. Finally, it should be noted that Canada may request that the First Nation place its court action in abeyance before proceeding with an inquiry to avoid participating in multiple proceedings on the same issue.

Is funding available?

The Department of Indian Affairs and Northern Development has funds available for First Nations to bring issues to the Indian Claims Commission.

Enquiries can be made by writing or calling:

Chief, Research Funding Program
DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT
10 Wellington St, Room 1655
Terrasses de la Chaudière
Hull, Quebec K1A 0H4
Phone (819) 997-0115



Enquiries

**For more information about inquiries or mediation,
please contact Commission Counsel at:
(613) 947-0740**

**General enquiries should be directed to our Liaison Department at:
(613) 947-0741**

Indian Claims Commission
P. O. Box 1750, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 1A2
www.indianclaims.ca

Annual Report and Other Publications

The Commission produces an annual report each year on its activities and those of the government and First Nations with respect to specific claims and the progress of claims negotiations. The reports identify problems based on our experience, and make general recommendations for government response.

The Commission also publishes the *Indian Claims Commission Proceedings*, a compendium of information on the specific claims process; and *Landmark* (formerly *The Indian Claims Review*), a newsletter for First Nations and other interested individuals and organizations regarding the Commission's activities and land claim issues in general.

**For copies of Commission publications, write or call collect
to our Communications unit at (613) 947-0755.**

Documents can also be requested — and in some cases downloaded — through the Indian Claims Commission website. The address is www.indianclaims.ca.

Collect calls will be accepted for all information or publication requests:

Tel. (613) 943-2737
Fax: (613) 943-0157



The Commissioners



Co-Chair Daniel J. Bellegarde is an Assiniboine/Cree from the Little Black Bear First Nation in southern Saskatchewan. From 1981 to 1984, he worked with the Meadow Lake District Chiefs Joint Venture as a socio-economic planner. From 1984 to 1987, Mr. Bellegarde was president of the Saskatchewan Indian Institute of Technologies. Since 1988, he has held the position of first vice-chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations. He was appointed Commissioner, then Co-Chair of the Indian Claims Commission on July 27, 1992 and April 19, 1994, respectively.



Co-Chair P.E. James Prentice, QC is a lawyer with the Calgary law firm Rooney Prentice. He has an extensive background in native land claims, including work as legal counsel and negotiator for the Province of Alberta in the tripartite negotiations that brought about the Sturgeon Lake Indian Claim Settlement of 1989. Mr. Prentice is a member of the Canadian Bar Association, and was appointed Queen's Counsel in 1992. He was appointed Commissioner, then Co-Chair, of the Indian Claims Commission on July 27, 1992 and April 19, 1994, respectively.



Roger J. Augustine is a Micmac born at Eel Ground, New Brunswick, where he served as Chief from 1980 to 1996. He was elected President of the Union of NB-PEI First Nations in 1988, and completed his term in January 1994. He is currently President of Black Eagle Management Enterprises and a member of the Management Board of Eagle Forest Products and Chairman of the EFP Environment and Communications Advisory Committee. He has received the prestigious Medal of Distinction from the Canadian Centre on Substance Abuse for 1993 and 1994 in recognition of his efforts in founding and fostering both the Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre and the Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. In February 1996, Mr. Augustine was appointed a Director to the National Aboriginal Economic Development Board by the Federal Department of Industry. In June 1996, he was named Miramichi Achiever of the Year by the Miramichi Regional Development Corporation.



Carole T. Corcoran is a Dene from the Fort Nelson Indian Band in northern British Columbia. Mrs. Corcoran is a lawyer with extensive experience in Aboriginal government and politics at local, regional and provincial levels. She has served as a Commissioner on the Royal Commission on Canada's Future in 1990/91, and as Commissioner of the British Columbia Treaty Commission from 1993 to 1995. Mrs. Corcoran was appointed as a Commissioner to the Indian Claims Commission in July 1992.



Aurélien Gill is a Montagnais from Mashteuiatsh (Pointe-Bleue) Quebec, where he served as Chief for nine years. He has helped found many important Aboriginal organizations, including the Conseil Atikamekw et Montagnais; the Conseil de la Police amérindienne; the Corporation de Développement Économique Montagnaise; and the National Indian Brotherhood (now the Assembly of First Nations). Mr. Gill served as Quebec Regional Director in the Department of Indian Affairs and Northern Development, and is a member of the National Aboriginal Economic Development Board. Mr. Gill serves as a member of several boards, including the Board of the University of Quebec in Chicoutimi and on the Board for the Northern Engineering Centre at the University of Montreal. He is a member of the Environmental Management Boards for the Federal Government and for the Province of Quebec. In 1991 he was named to the Ordre national du Québec. Mr. Gill was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission on December 8, 1994.

D'origine d'origine d'origine, **Mc Carole T. Corcoran** est née dans la réserve indienne de Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. En 1990-1991, elle est membre de la Commission royale sur l'avenir du Canada, et de la British Columbia Treaty Commission de 1993 à 1995. Mc Corcoran a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.



Aurélien Gill est un Montagnais de Mashewiatsh (Pointe-Bleue), au Québec, dont il a été le chef pendant neuf ans. Il a joué un rôle de premier plan dans la fondation de nombreux organismes autochtones, notamment le Conseil Adakemkw et Montagnais, le Conseil de la Police amérindienne, la Corporation de Développement Économique Montagnais, et la Fraternité des Indiens du Canada (maintenant l'Assemblée des Premières nations). M. Gill est à l'heure actuelle directeur de la région de Québec du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et membre de l'Office national de développement économique des Autochtones. M. Gill fait partie de plusieurs conseils, notamment le conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi et celui du Northern Engineering Centre à l'Université de Montréal. Il est membre des conseils de gestion de l'environnement pour le gouvernement fédéral et pour la province de Québec. Il a été décoré en 1991 de l'Ordre du Québec. M. Gill a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 8 décembre 1994.





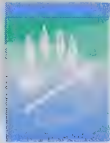
Les commissaires

Assiniboine/cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, **Daniel J. Bellegarde** participe, de 1981 à 1984, au Plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Ancien président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies (1984-1987), il occupe depuis 1988 le poste de premier vice-chef de la Fédération of Saskatchewan Indian Nations. Il a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 27 juillet 1992 et par la suite, coprésident de la même commission le 19 avril 1994.

Attaché au cabinet Rooney Prentice, à Calgary, **Mc P.E. James Prentice, c.r.**, possède une vaste expérience des revendications territoriales des Autochtones, expérience que lui ont procurée, entre autres, ses fonctions de conseiller juridique et de négociateur pour le gouvernement de l'Alberta, lors de la négociation tripartite qui devait aboutir au règlement de la revendication soumise par la bande du lac Sturgeon, en 1989. Mc Prentice est membre de l'Association du Barreau canadien et a reçu le titre de conseiller de la Reine en 1992. Il a été nommé commissaire auprès de la Commission des revendications des Indiens le 27 juillet 1992 et en est devenu coprésident le 19 avril 1994.



Chef élu de la Première Nation micmaque d'El Grou (Nouveau-Brunswick) entre 1980 et 1996, **Augustus J. Roger** occupe le poste de président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard de 1988 à janvier 1994. Il est à l'heure actuelle président de Black Eagle Management Enterprises, membre du conseil de gestion de Eagle Forest Products et président du Comité consultatif de l'environnement et des communications (EFC). Il a reçu la prestigieuse médaille de distinction du Centre canadien de lutte contre la toxicomanie en 1993 et en 1994, pour les efforts qu'il a déployés dans la création et la mise en route de l'El Grou Drug and Alcohol Education Centre et de la Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. En février 1996, M. Augustus a été nommé au poste d'administrateur de l'Office national de développement économique des Autochtones par le ministre fédéral de l'Industrie. En juin 1996, il a été nommé Miramichi Regional Development Corporation.



Les enquêtes

Pour les questions à caractère plus général,
veuillez vous adresser à la Direction de la liaison au :

(613) 947-0741

Commission des revendications des Indiens

C.P. 1750, succursale B

Ottawa (Ontario)

K1P 1A2

www.indianclaims.ca

Nous acceptons les frais pour les demandes d'information ou les commandes :

Tél. : (613) 943-2737

Fax : (613) 943-0157

Rapport annuel et autres publications

La Commission fait état dans son rapport annuel des efforts déployés tant par le gouvernement que par les Premières Nations dans le domaine des revendications particulières; elle parle du déroulement des négociations, signale les divers problèmes qu'elle a rencontrés et formule un certain nombre de recommandations générales à l'intention du gouvernement.

Elle publie également les *Actes de la Commission des revendications des Indiens*, dont chaque volume renferme une foule de renseignements sur les revendications particulières, ainsi qu'un bulletin d'information intitulé *Jalons* (autrefois *Revendications territoriales*), destiné aux Premières Nations aussi bien qu'à tous ceux et celles qui s'intéressent aux activités de la Commission et, d'une façon générale, au dossier des revendications territoriales des Indiens.

Pour obtenir des exemplaires de nos publications, vous n'avez qu'à communiquer avec nous, à frais vus au besoin, au (613) 947-0755. Il est également possible de commander des documents — et dans certains cas de les télécharger — sur le site Web de la Commission des revendications des Indiens, dont voici l'adresse : www.indianclaims.ca.

Pour en savoir davantage sur les enquêtes ou les services de médiation,
veuillez communiquer avec le conseiller juridique au :

(613) 947-0740



Questions générales

Quel est l'effet d'une demande d'enquête ou de services de médiation sur les négociations?

Du point de vue de la Commission, une demande d'enquête ou de services de médiation n'empêche pas la Première Nation d'entamer ou de poursuivre des négociations avec le Canada, un gouvernement provincial ou un autre organisme. Il convient toutefois de noter que le fait qu'une Première Nation demande une enquête sur une revendication faisant l'objet de négociations conformément à la politique relative aux revendications particulières peut amener le Canada à suspendre les négociations. C'est pourquoi il peut être utile de consulter les autres parties aux négociations avant de présenter une demande d'enquête ou de services de médiation.

Une telle demande a-t-elle un effet sur le recours aux tribunaux?

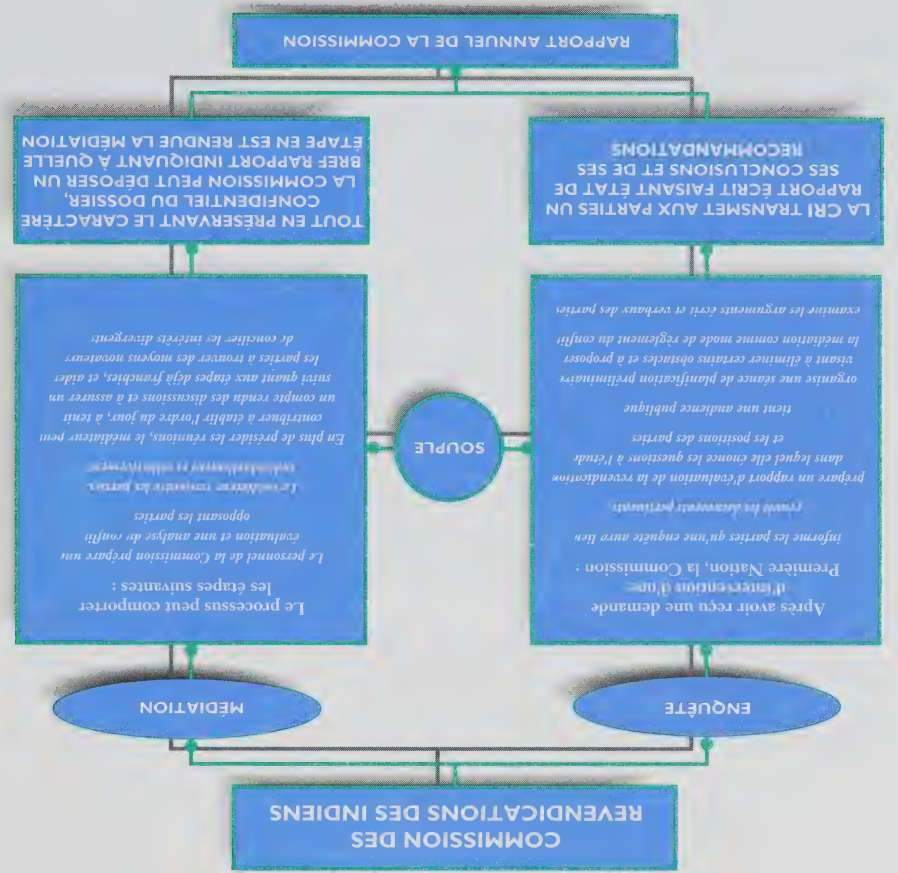
Le fait d'envoyer une demande à la Commission ne vous empêche pas de porter votre revendication devant les tribunaux. Le fait d'avoir déjà saisi les tribunaux ne vous empêche pas de demander une enquête ou des services de médiation. Cependant, la Commission doit examiner l'effet que pourrait avoir le recours aux tribunaux sur l'intégrité du processus d'enquête et elle prendra les mesures qui s'imposent en tenant compte des circonstances. Par exemple, il ne serait pas opportun que la Commission prévoie une audience publique au moment où le tribunal entend la revendication ou qu'elle publie un rapport alors qu'un tribunal s'apprête à se prononcer sur la même question. Enfin, il convient de noter que le Canada demande parfois à la Première Nation de suspendre son action judiciaire avant de démarrer son enquête de façon à éviter que plusieurs instances soient amenées à examiner la même question.

Aide financière

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien offre une aide financière aux Premières Nations qui souhaitent recourir aux services de la Commission des revendications des Indiens. Pour faire une demande en ce sens, vous pouvez écrire à l'adresse suivante :

Chef, Programme de financement de la recherche
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN
Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington, pièce 1655
Hull (Québec) K1A 0H4
Vous pouvez également composer le (819) 997-0115.

intérêts divergents. Les commissaires peuvent agir en qualité de confident pour aider les parties à trouver un terrain d'entente et à résoudre les différends mineurs avant qu'elles n'adoptent des positions tranchées. La Commission peut également assister les parties en retenant les services de spécialistes et en coordonnant le déroulement des études et des évaluations relatives à l'indemnisation et la recherche sur des questions juridiques complexes ou toute autre question d'intérêt commun. L'expérience a démontré que la présence d'un membre compétent et impartial de l'équipe de médiation de la Commission apporte des bénéfices réels et tangibles aux parties à des négociations axées sur la défense d'intérêts en réduisant les risques de conflit et en renforçant l'efficacité du processus. Le diagramme qui suit montre le fonctionnement du processus d'enquête et de médiation de la Commission.



Commission des plaidoiries écrites et orales, tant sur les faits que sur le droit, pour l'aider à déterminer si la Couronne a omis d'exécuter une obligation légale qui la liait à la Première Nation. Là encore, les plaidoiries orales sont enregistrées et transcrites de façon à faciliter le processus décisionnel de la Commission.

Étape 5 : Le rapport final des commissaires

À partir des instructions fournies par les commissaires chargés de l'enquête, le personnel juridique et de recherche de la Commission prépare un projet de rapport concernant le bien-fondé de la revendication, qui est présentée aux commissaires pour approbation. Le rapport final des commissaires contenant leurs conclusions et leurs recommandations est alors remis aux parties et rendu public. Les recommandations de la Commission ne lient pas la Première Nation ni le Canada, mais le rapport a pour but de faciliter la résolution des différends. La publication du rapport final met fin à l'enquête de la Commission. Le mandat de la Commission ne contient aucune disposition lui permettant de rouvrir une enquête ou de réviser la décision; ce mandat souligne plutôt la nature facultative des recommandations de la Commission. Le plus souvent, la Commission achève son enquête et publie son rapport final dans un délai d'un ou deux ans après la demande initiale.

Les services de médiation offerts par la Commission

La Commission offre des services de médiation et propose des mécanismes extrajudiciaires de résolution de conflit qui peuvent être utilisés à n'importe quelle étape de l'enquête, dans le but d'en arriver à un règlement rapide et efficace de la revendication. La médiation peut prendre diverses formes selon les objectifs des parties et la nature des questions en litige. La Commission compte parmi son personnel des médiateurs qui peuvent offrir leurs services lorsque les parties n'arrivent pas à s'entendre.

La **médiation** est un mécanisme de résolution des conflits qui permet aux parties de choisir un tiers neutre et impartial qui va les aider à s'entendre sur des solutions élaborées par elles. La médiation peut prendre la forme d'un processus souple et informel ou celui d'un processus plus structuré avec des paramètres clairement définis. Ce sont les parties au litige qui en choisissent les modalités au gré de leurs besoins. D'après notre expérience, lorsque la Première Nation et le Canada acceptent d'aller en médiation ou d'entamer des négociations assistées, notre équipe amène habituellement les parties à s'entendre. La présence de médiateurs compétents et expérimentés permet de discuter franchement des questions en litige, de surmonter les obstacles et de régler les revendications. La tenue de discussions franches auxquelles les parties participent sur un pied d'égalité favorise le dialogue et la compréhension et partant, le règlement consensuel des différends.

La **facilitation** est une forme de médiation qui peut être utilisée par les parties dès le début des négociations relatives à une revendication, même en l'absence de différend. Le facilitateur agit en tant qu'arbitre neutre; il suit les négociations, invite les parties à aborder franchement et à régler les questions en litige avant qu'elles ne deviennent des obstacles insurmontables. Dans ce type de *facilitation* ou de *négociations assistées*, un facilitateur neutre préside les réunions, aide à en fixer l'ordre du jour, prépare un compte rendu exact des négociations, vérifie l'exécution des engagements, établit les règles et les principes de négociation et aide les parties à proposer des solutions novatrices visant à concilier des

à assister à une séance de planification (voir étape 2). Les documents pertinents sont classés par ordre chronologique, réunis en volumes et remis aux parties, accompagnés d'un index annoté des documents. Notre équipe de recherche vérifie s'il manque des documents historiques et dans ce cas, effectue elle-même la recherche nécessaire.

Étape 2 : La séance de planification

C'est habituellement le conseiller juridique de la Commission qui préside la séance de planification, tenue en général à Ottawa. Cette séance a pour objet de planifier conjointement le déroulement de l'enquête. Les documents d'information préparés par la Commission sont envoyés aux parties à l'avance de façon à faciliter les discussions. La séance de planification consiste, pour l'essentiel, à préciser les questions historiques et juridiques, à discuter franchement de la position adoptée par les parties, à examiner les documents historiques présentés par elles, à préciser si les parties souhaitent faire témoigner des anciens, des membres de la collectivité ou des experts, et à fixer des délais pour les tâches à effectuer et les autres étapes de l'enquête.

Les parties sont également convoquées à une séance préliminaire au cours de laquelle de conseiller juridique et le conseiller pour les questions de médiation cherchent avec elle les moyens de régler le différend sans enquête. Elles peuvent alors opter soit pour la médiation, soit pour une enquête en bonne et due forme. Dans ce dernier cas, la rencontre sert principalement à trouver une solution au plus grand nombre possible de problème et, de cette façon, à limiter l'étendue de l'enquête. Si un règlement apparaît peu probable à cette étape, le personnel de liaison de la Commission fixe les dates auxquelles ses représentants se rendront dans la collectivité pour fournir aux membres de la Première Nation des renseignements concernant le processus, pour rencontrer les anciens dans le but d'établir un sommaire de leur témoignage, et prendre des dispositions pour organiser l'audience publique (voir étape 3).

Étape 3 : L'audience publique

C'est là un élément important et très particulier de l'enquête de la Commission. Au cours de cette étape, la Commission et son personnel organisent une audience publique tenue dans la collectivité de la Première Nation pour entendre les anciens et les autres membres de la Première Nation. Cette audience encourage les membres de la Première Nation à participer au processus et permet à la Commission de la tenir dans un contexte respectueux des cultures et des traditions de la Première Nation. Les témoignages et les déclarations des anciens sont enregistrés et transcrits. Il s'agit là en effet d'une source de renseignements importante qui vient compléter les documents historiques et permet de mieux comprendre la nature exacte de la revendication, du point de vue de la Première Nation. Seuls les commissaires ou leurs conseillers juridiques peuvent poser des questions et les anciens ne peuvent être contre-interrogés. Néanmoins, le conseiller juridique de la Commission consulte les parties avant et pendant l'audience dans le but de préciser les questions pertinentes et les thèmes à aborder. Dans certains cas, des experts peuvent témoigner au cours de l'audience publique, pourvu qu'ils aient présenté au préalable un rapport et que la Commission leur ait demandé de comparaître. Les experts peuvent être contre-interrogés.

Étape 4 : Les plaidoiries écrites et orales

En se fondant sur l'ensemble des renseignements fournis par les anciens, par les membres de la collectivité et par les documents historiques, les conseillers juridiques des parties présentent à la

but d'aider les parties à régler le différend qui les oppose, mais n'ont pas pour effet d'obliger ni le Canada ni la Première Nation à les accepter.

La Commission tient habituellement une audience publique dans la collectivité de la Première Nation, ce qui constitue une étape importante du processus, dans le but d'entendre les témoignages des anciens et des membres de la collectivité au sujet de la revendication, à moins que la Première Nation ne propose une autre formule.

Les services de **médiation** comprennent tous les services de résolution des différends que la Commission peut fournir dans le but d'aider les parties à régler les questions en litige sur une base consensuelle. La médiation est un processus souple et informel qui peut être utilisé dès que les parties sont disposées à ce qu'un tiers impartial les aide à explorer les différentes solutions qui permettraient de résoudre leurs différends. Une fois cette condition remplie, les parties peuvent déterminer avec le médiateur ou le facilitateur indépendant la formule qui répond le mieux à la situation. La médiation peut être déclenchée à toute étape du processus d'examen des revendications particulières.

Peut-on demander à la fois une enquête et des services de médiation?

Oui. Même s'il s'agit de deux processus distincts et différents, il est possible d'avoir recours à une enquête et à des services de médiation pour faire avancer les négociations. Par exemple, il est possible de démarrer l'enquête et de la suspendre ensuite pour utiliser le mécanisme plus informel qu'est la médiation. Dans d'autres cas, lorsque la médiation s'est révélée insuffisante, les problèmes en cause peuvent toujours être traités dans un cadre plus officiel. Enquête ou médiation, le choix est aux parties et la Commission est toujours prête à appuyer les efforts déployés par celles-ci pour venir à bout des difficultés qui subsistent.

Comment demander la tenue d'une enquête ou des services de médiation?

Si vous croyez que la Commission peut vous aider, vous n'avez qu'à communiquer avec son conseiller juridique à l'adresse indiquée à la fin de la présente brochure. Une simple lettre suffit à amorcer le processus. Il n'y a aucune condition particulière à remplir, ni de formulaire à utiliser. La Commission a rationalisé, pour plus d'efficacité, le processus de traitement des revendications qui lui sont soumises pour enquête ou pour médiation, ou encore pour ces deux formules. Dès qu'elle a été saisie d'une demande émanant d'une Première Nation, un processus en cinq étapes s'encadre.

Processus d'enquête rationalisé

Étape 1 : La demande d'enquête

Dès qu'elle reçoit une demande d'enquête, la Commission en avise par écrit le Canada et la Première Nation. La Commission demande à la Première Nation de lui fournir des copies des documents touchant sa revendication et une résolution du conseil de bande autorisant le gouvernement à lui divulguer les documents qu'il détient. Les principaux documents, comme la déclaration de la Première Nation et la correspondance échangée avec le gouvernement, servent à évaluer la revendication et à préciser les questions en litige et les positions des parties. La Commission invite ensuite les parties

gouvernement sont souvent inéquitable et qu'ils limitent indûment l'octroi des indemnités.

Depuis des années, les négociateurs des Premières Nations et du gouvernement tentent, sans grand résultat, de faire redémarrer la négociation des revendications territoriales, qui demeure lente et difficile. Les règlements sont trop rares et le nombre des revendications non réglées est inacceptable. Avant la création de la Commission des revendications des Indiens, les Premières Nations ne pouvaient contester les décisions du gouvernement qu'en les soumettant aux tribunaux. La Commission offre aux Premières Nations qui souhaitent obtenir un examen indépendant des décisions gouvernementales une solution de rechange à la voie judiciaire et une approche novatrice et positive.



Ce que fait la Commission

La Commission des revendications des Indiens fournit aux Premières Nations et au Canada une solution de rechange efficace à la voie judiciaire pour ce qui est du règlement des différends concernant des revendications particulières. La Commission exerce deux principales fonctions : les **enquêtes** et la **médiation**.

Une **enquête** peut être déclenchée à la demande d'une Première Nation dans les cas suivants :

- ❖ le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a rejeté la revendication particulière d'une Première Nation;
- ❖ ou encore le Ministre a accepté de régler la revendication par voie de négociation, mais il existe un différend au sujet des critères d'indemnisation utilisés pour le règlement de la revendication.

La Commission peut fournir, elle-même ou par l'entremise de spécialistes, des services de **médiation**, avec le consentement des parties, dans le but de faire avancer les négociations, à quelque étape que ce soit du processus de règlement des revendications particulières. La Première Nation et le Canada peuvent demander à la Commission d'intervenir en qualité de médiatrice pour toute question se rapportant à une revendication particulière.

Comment l'enquête se distingue-t-elle de la médiation?

L'**enquête** est un processus structuré qui peut uniquement être déclenché à la demande d'une Première Nation pourvu qu'il s'agisse d'une revendication non réglée ou d'un différend au sujet des critères d'indemnisation. Lorsque la Commission reçoit une demande d'enquête de la part d'une Première Nation, elle réunit les parties dans le but de planifier le déroulement du processus. Cette réunion est suivie par une série d'étapes qui débouchent sur le rapport officiel des commissaires contenant leurs constatations et recommandations sur ces questions. Ces recommandations ont pour



Création de la Commission des revendications des Indiens

À l'automne 1990, le gouvernement a demandé aux chefs des Premières Nations de lui faire des recommandations concernant les améliorations à apporter au processus de règlement des revendications. Après consultation des collectivités, le Comité des chefs a produit un document de travail qui a reçu l'approbation de l'Assemblée des premières nations, au cours d'une réunion spéciale tenue au mois de décembre de la même année.

L'une des 27 recommandations contenues dans ce document porte sur la création d'un organisme indépendant et impartial qui aurait pour mandat d'accélérer le règlement des revendications. Cet organisme faciliterait le processus en réunissant les parties en cause et en recommandant des solutions à leurs différends.

En juillet 1991, donnant suite au mémoire déposé par le Comité des chefs, le gouvernement met sur pied, conformément à la *Loi sur les enquêtes*, la Commission des revendications des Indiens. Le juge Harry S. LaForme y occupe le poste de commissaire en chef jusqu'en février 1994, date à laquelle il est nommé à la Cour de l'Ontario (Division générale). Le 19 avril 1994, les commissaires Daniel J. Bellegarde et P.E. James Prentice sont nommés coprésidents de la Commission.

Généralités sur le processus de règlement des revendications

À partir de l'époque coloniale jusqu'au début du XX^e siècle, le gouvernement et les Premières Nations ont signé des traités qui créaient des obligations réciproques. Une bonne partie des réclamations découlent du fait que les Premières Nations estiment que certaines dispositions des traités n'ont pas été respectées par le gouvernement.

Selon la politique du gouvernement fédéral, il existe deux types de revendications. Les revendications **particulières** découlent de la violation ou de l'inexécution des obligations imposées au gouvernement par des traités, des accords ou des lois, alors que les revendications **globales** reposent sur un titre ancestral non éteint dans les cas où aucun traité n'a été signé.

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens porte sur les différends que soulève le règlement des revendications particulières.

Selon la politique actuelle, les Premières Nations doivent soumettre au gouvernement leurs revendications particulières accompagnées de la documentation pertinente. Le gouvernement décide ensuite si ces revendications peuvent donner lieu à une indemnisation après négociations. Les négociations concernant les revendications jugées valables peuvent déboucher sur l'offre d'une indemnité aux Premières Nations. Celles-ci estiment toutefois que les critères utilisés par le

sur la politique que sur le droit. En outre, ce mécanisme repose sur les principes d'équité et de justice et vise à favoriser la réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones et la réparation des erreurs passées. ♦ À toutes les étapes du processus, les commissaires et le personnel font appel à leur expérience interculturelle pour mieux saisir les questions qui séparent les parties et pour explorer la possibilité de résoudre le différend en ayant recours à des mécanismes extrajudiciaires de résolution des conflits. Lorsqu'une enquête s'impose, la Commission adopte une procédure transparente et invite les parties à y participer pleinement de façon à pouvoir formuler des conclusions et des recommandations utiles et éclairées. Les anciens ne sont pas contre-interrogés, car la démarche n'a pas un caractère accusatoire; les traditions orales et l'histoire des Premières Nations constituent en outre pour la Commission une source importante d'information qui vient compléter le dossier de la revendication. ♦ La Commission offre également, à la demande des parties, des services de médiation qu'elle fournit elle-même ou par l'entremise de spécialistes. En fonction de la nature de la revendication, la Commission propose une vaste gamme de mécanismes extrajudiciaires de résolution des litiges adaptés aux besoins des parties. Par exemple, elle peut agir en tant que médiatrice au sujet d'une question particulière ou demander à un facilitateur neutre de guider les discussions et d'aider à aplanir les obstacles avant que ceux-ci ne deviennent insurmontables. ♦ La Commission poursuit ses efforts en vue d'améliorer et de rationaliser son processus de résolution des litiges pour veiller à ce qu'il soit efficace et efficient. Grâce à l'expérience collective d'une équipe pluridisciplinaire, les rapports de la Commission contribuent notablement à l'évolution du domaine des droits ancestraux et issus de traités ainsi que de la relation de fiduciaire qui unit la Couronne aux Premières Nations. Par ailleurs, comme plusieurs aspects de la politique relative aux revendications particulières lui paraissaient soulever des problèmes, la Commission a présenté des propositions visant à modifier cette politique et à créer un nouvel organisme indépendant doté de pouvoirs élargis pour favoriser le règlement juste, équitable et rapide des revendications opposant les Premières Nations au Canada. ♦ Cette brochure contient d'importants renseignements sur les objectifs, l'historique et le mandat de la Commission des revendications des Indiens et précise également la marche à suivre pour présenter une demande d'enquête ou de médiation.

Message des commissaires



Depuis sa création, en 1991, la Commission des revendications des Indiens a démontré qu'elle constituait

un organisme neutre et indépendant chargé de mener des enquêtes publiques au sujet des différends relatifs aux revendications territoriales qui opposent les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Établie à titre provisoire pour accélérer le traitement des réclamations pendant la poursuite des discussions sur la réforme de la politique relative aux revendications particulières et sur la création d'un organisme indépendant chargé de régler ces revendications, la Commission a réussi à faire progresser les négociations alors que les autres efforts déployés pour résoudre les questions en litige n'ont pas débouché. ♦ Constatamment à la recherche de nouveaux moyens d'améliorer le traitement des revendications territoriales, la Commission a créé un processus qui lui permet d'examiner les décisions prises par le gouvernement au sujet du bien-fondé des revendications et des principes d'indemnisation applicables lorsque les négociations en arrivent à une impasse. La Commission n'est pas un tribunal et elle n'est donc pas tenue d'appliquer strictement les règles de preuve, les délais de prescription et les autres moyens de défense procéduraux qui constituent des obstacles au règlement équitable des griefs historiques présentés à la Couronne par les Premières Nations. Elle a donc la latitude nécessaire pour mener ses enquêtes de façon objective, neutre et rapide et pour proposer aux parties des solutions novatrices permettant de résoudre toute une série de questions litigieuses et complexes portant tant

LE LOGO DE LA COMMISSION

«J'ai entendu les anciens raconter qu'au moment de la négociation des traités, la fumée du calumet a porté jusqu'au Créateur l'entente ainsi conclue, rendant celle-ci éternelle. Une entente peut être gravée dans la pierre, mais la pierre peut s'effriter. Pour les Premières Nations, la fumée s'échappant du calumet signifiait qu'on ne pourrait plus rien changer aux traités.»

Ernest Benedict, Ancien (Mohawk)

Akwesasne (Ontario)

juin 1992

Autrefois, fumer le calumet servait à donner une dimension spirituelle aux gestes posés, à sceller une entente, à lier les fumeurs dans l'exécution d'une entreprise commune, ou encore à indiquer que l'on était disposé à discuter. Cette tradition a été maintenue pour les mêmes raisons. C'est pourquoi le calumet a été choisi pour figurer au centre du logo de la Commission des revendications des Indiens. La fumée qui sort du calumet pour monter vers le Créateur pointe vers une île boisée représentant le Canada, où se négocie actuellement le règlement des revendications. Les plumes d'aigle, au nombre de quatre comme les races humaines, représentent toutes les parties en cause. L'eau, la terre et le ciel, dans les tons de bleu et de vert, symbolisent une période de croissance et de guérison.

Elément central du logo conçu par le graphiste Kirk Brant.

JUN 1997

GUIDE D'INFORMATION



Commission des revendications des Indiens

VERS L'ÉQUITÉ DANS NOS NÉGOCIATIONS